



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobkyně: **Justiční akademie**, DIČ: CZ70961808
sídlem Masarykovo náměstí 183/15, Kroměříž
zastoupená advokátkou JUDr. Mgr. Petrou Novákovou, Ph.D.
sídlem Chodská 9, Praha 2

proti

žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 8. 2020, č. j. 33154/20/5000-10480-712945

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeny platební výměry Finančního úřadu pro Zlínský kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 25. 2. 2019, č. j. 312776/19/3300-

31473-702366, jímž byl žalobkyni vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 821 588 Kč, a č. j. 312778/19/3300-31473-702366, jímž byl žalobkyni vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 145 207 Kč, a to v kontextu realizace projektu „Analýza vzdělávacích potřeb a vytvoření systému vzdělávání zaměstnanců odborného aparátu soudů a státních zastupitelství“ (dále jen „projekt“).

II. Obsah žaloby

2. Žalobkyně úvodem podané žaloby zdůrazňuje, že předmětem daňové kontroly zahájené správcem daně nebylo ověření plnění daňových povinností, ale prověření skutečností rozhodných pro správné zjištění a stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 a § 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). V daném případě je to tedy správce daně, kdo tvrdí, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň a současně jí za toto (údajné) porušení je nutno udělit sankci. Je tak zřejmé, že se předmětná kontrola pohybuje v režimu správního trestání, a proto je to správce daně (a potažmo žalovaný), na kom v daném případě leželo prvotní důkazní břemeno stran doložení důkazními prostředky, že žalobkyně rozpočtovou kázeň skutečně porušila. Žalobkyně má za to, že ani správce daně, ani žalovaný toto jejich důkazní břemeno neunesli.
3. Žalobkyně namítá, že neporušila podmínky použití finančních prostředků ani rozpočtová pravidla tak, jak je mu žalovaným vytýkáno, a že peněžní prostředky jí poskytnuté použila v souladu s účelem jejich poskytnutí.
4. Žalobkyně popisuje, že v rámci projektu (konkrétně v rámci aktivity vytvoření nových vzdělávacích programů a e-modulů) byly mimo jiné realizovány vzdělávací moduly týkající se občanského práva, které byly vytvořeny JUDr. J. J., a dále vzdělávací moduly týkající se občanského práva, které byly vytvořeny JUDr. L. V. Realizace projektu se časově střetla s účinností nového občanského zákoníku, a s navazujícími změnami prakticky většiny právního řádu, a to včetně změn v procesních předpisech či v technických postupech týkajících se soudů. Tento fakt do značné míry ztížil proces výběru autorů předmětných modulů, neboť součástí požadavků na autory byla jak znalost nové legislativy, tak i praktická znalost práce vyšších soudních úředníků, resp. vyšších úředníků státního zastupitelství v kontextu těchto změn. Tímto požadavkem byly *de facto* eliminovány osoby stojící mimo justici. Díky časovému střetu s rekodifikací občanského zákoníku rovněž nebylo možno realizovat předmětné moduly za pomoci soudců z Nejvyššího soudu (důvodem byla jejich velká vytiženost související se školením v rámci rekodifikace), kdy i mnozí oslovení soudci participaci na projektu mimo jiné právě z důvodu složitosti (a časové blízkosti) rekodifikace odmítli. Ač se tedy žalobkyně snažila za dané situace naplnit zákonná pravidla, tj. oslovila s nabídkou spolupráce vícero osob (potenciálních autorů), žádný z oslovených (až na pány J. a V.) nabídku na spolupráci neakceptovali.
5. Žalobkyně upozorňuje na skutečnost, že resort justice a jeho potřeby jsou s ohledem na vysoké odborné požadavky na soudce a ostatní pracovníky resortu značně specifické, což mimo jiné rezultovalo v závěr, že v daném projektu s ohledem na jeho zaměření, cílovou skupinu a dále na požadavek úzkého sepětí s praxí, mohl být autorem e-learningu pouze soudce či jiný odborný pracovník resortu justice. Potenciální autor mimo resort totiž nebyl (z povahy věci) schopen nabídnout kvalifikovanou znalost jednotlivých procesů různých pozic z praktického pohledu na denní bázi tak, aby byl schopen na tyto procesy

aplikovat požadovanou znalost civilního a trestního práva. Navíc žalobkyně si byla v předmětné věci vědoma i omezení daných soudcům zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění platném pro předmětnou věc (dále jen „zákon o soudech a soudcích“), kdy měla za to, že v případě soudců jako potenciálních smluvních partnerů nelze předmětné práce poptávat za pomoci veřejné zakázky. Tato omezení platila pro všechny autory všech modelů projektu, včetně modulů týkajících se občanského a trestního práva (u kterých se obtíže při hledání potenciálních autorů prohloubily díky blízkosti rekodifikace soukromého práva).

6. Ačkoli žalobkyně z výše uvedených důvodů poptávala vyhotovení e-learningových modulů u potencionálních autorů přímo, zachovávala zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace plynoucích z tehdy platného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Sám zákon o veřejných zakázkách umožňuje pro zde řešenou situaci postupovat mimo zadávací řízení s dodržением výše uvedených zásad, resp. pomocí jednacího řízení bez uveřejnění, a žalobkyně v souladu s těmito zásadami *de facto* postupovala. Rovněž je třeba zdůraznit, že jak je zřejmé jak z důkazů předložených žalobkyní v rámci daňového řízení, a to zejména z vlastních monitorovacích zpráv, resp. ze závěrů finančního auditu, finanční prostředky, které byly žalobkyní na projekt získány, byly využity přesně na účel daný projektem, tj. předmětné e-learningové moduly byly jejich autory zpracovány, uvedeny „v život“, když jsou součástí výukových materiálů žalobkyně, což představuje pro danou věc podstatnou okolnost, která měla být žalovaným zohledněna.
7. Tvrdí-li žalovaný v bodě 36 napadeného rozhodnutí, že žalobkyně si měla být vědoma skutečnosti, že v případě nedodržení deklarovaných podmínek jí bude uložen odvod za porušení rozpočtové kázně, žalobkyně s tímto tvrzením žalovaného v obecné rovině souhlasí, je však toho názoru, že v dané věci veškerá pravidla uvedená v podmínkách dodržela, resp. že o veškerých svých postupech v dané věci (a to včetně procesu uzavírání smluv s pány J. a V.) informovala poskytovatele, který s nimi vyslovil souhlas.
8. Žalobkyně v rámci daňového řízení předložila množství důkazů, ze kterých vyplývalo, že projekt i průběh naplňování jeho jednotlivých etap byly průběžně a pravidelně kontrolovány a projednávány na řídicím výboru projektu. Ze zápisu z jednoho z těchto řídicích výborů (ze dne 15. 12. 2011), který je součástí daňového spisu, pak vyplývá, že podstatná část jednání řídicího výboru se týkala právě problematiky veřejných zakázek. Pro řešenou věc je určující závěrečná část bodu tohoto zápisu, ve které se uvádí, že „*e-learningové moduly – i tento bod plánu VŘ byl již uspokojivě vysvětlen*“. Žalobkyni je zřejmé, jak již ostatně uváděla i v rámci daňového řízení, že předmětný bod je textován poměrně úsporně, avšak i přes to (a ve spojení s následnými kroky) je z něho seznatelné, že předmětem jednání řídicího výboru konaného dne 15. 12. 2011 bylo i podání ústní informace žalobkyní, která komentovala plán veřejných zakázek, jeho jednotlivé části a další aspekty s tím související. Žalobkyně řídicí výbor seznámila se svojí argumentací týkající se nemožnosti vyhlásit veřejnou zakázku na výběr autorů e-learningových modulů, kdy tento, jak ostatně vyplývá z předmětného zápisu, se s argumentací žalobkyně ztotožnil, a i on uzavřel, že vyhlášení veřejné zakázky (v této specifické části projektu) nemůže být po žalobkyni požadováno. Vzhledem k okolnosti, že součástí řídicího výboru byli i zaměstnanci poskytovatele, byla žalobkyně toho názoru, že jí podané vysvětlení a následný zápis je v dané věci dostačující a že předmětný zápis z řídicího výboru *de facto* představuje schválení poskytovatele se změnou projektu. Z materiálního pohledu totiž

poskytovatel disponoval veškerými informacemi stran předmětného projektu, resp. stran objektivních důvodů, pro které byla žalobkyně nucena vybírat autory jednotlivých modulů přímou cestou. Žalobkyně rovněž uvádí, že průběh projektu byl poskytovatelem opakovaně monitorován, aniž by jí bylo vytknuto jakékoliv pochybení mající vztah k uzavírání smluv s autory e-learningů. Uvádí-li žalovaný v bodě 40 napadeného rozhodnutí, že se předmětné jednání řídicího výboru projektu uskutečnilo mnohem dříve, než byl znám rozsah plnění, a proto se předmětný zápis nepředstavuje důkaz stran výše uvedeného, je žalobkyně tohoto názoru, že tento právní názor žalovaného je zcela nepřezkoumatelný, kdy ani neuvádí, z jakých zdrojů (důkazů) čerpá údaje pro toto své přesvědčení. Žalobkyně trvá na tom, že průběh předmětného řídicího výboru proběhl tak, jak jím bylo uváděno jak v rámci daňového řízení, tak i viz výše.

9. Žalobkyně v podané žalobě podrobně rekapituluje zásadní důkazy, které předložila v průběhu daňového řízení, a to včetně přesné citace rozhodných pasáží předmětných listin, ze kterých dle žalobkyně jednoznačně vyplývá detailní informovanost poskytovatele dotace stran vlastního průběhu projektu, a to včetně výběru autorů a způsobu, kterým byly práce na předmětných modulech zadány. Jedná se o Žádost o schválení I. nepodstatné změny projektu CH-007, Měsíční zprávy za měsíce září 2011, říjen 2011, prosinec 2011, červen 2012, červenec 2012, říjen 2012, listopad 2012 a Průběžné zprávy o realizaci projektu č. 8 ze dne 28. 1. 2015, č. 9 ze dne 28. 7. 2015, č. 10 ze dne 22. 1. 2016, č. 11 ze dne 22. 7. 2016. Tvrdí-li žalovaný v bodě 44 napadeného rozhodnutí, že bylo jednoznačně potvrzeno, že Ministerstvo spravedlnosti ČR ani Ministerstvo financí ČR nedalo žalobkyni pokyn k tomu, aby zvolila jiný postup než ten, který vycházel z podmínek a příslušného Manuálu pro zadávání veřejných zakázek, je toto tvrzení žalovaného v rozporu právě s důkazy doloženými žalobkyní v rámci daňového řízení, ze kterých jednoznačně vyplynulo, že poskytovatel takový pokyn žalobkyni *de facto* udělil. Poskytovatel dotace měl po celou dobu projektu detailní a aktuální informace o tom, komu, kolik a za co (a na základě jakého titulu) bylo z projektu proplaceno. Poskytovatel dotace nikdy v průběhu celého projektu neindikoval, že by žalobkyně postupovala vadně. Tvrzení žalovaného uvedené v bodě 42 napadeného rozhodnutí, že tímto argumentem nelze obhajovat vzniklá pochybení tak dle žalobkyně neobstojí. Skutečnost, že žalobkyně měla za to, že pakliže by nějaký jeho postup v rámci projektu byl vadný, bude na to poskytovatelem dotace reagováno, nelze vykládat jako spoléhání se či zbavování se veškeré odpovědnosti tak, jak tvrdí žalovaný, ale jako projev důvěry žalobkyně vůči orgánu veřejné moci a v přesvědčení žalobkyně, že poskytovatel dotace jí její postup týkající se mj. způsobu výběru autorů jednotlivých modulů z materiálního pohledu schválil. Nelze setrvávat toliko na formálním pojetí souhlasu poskytovatele dotace s postupem žalobkyně, jak činí žalovaný, což dokládá mj. i bod 44 napadeného rozhodnutí, který žalovaný opírá o neexistenci formalizovaného dokumentu stran individuálního postupu žalobkyně, resp. stanoviska poskytovatele dotace. Nelze po žalobkyni spravedlivě požadovat, aby nad rámec své veškeré aktivity ještě jakkoliv jinak „ověřovala“, zda poskytovatel dotace skutečně souhlasí s jejím postupem či vyžadovala, aby byl tento jeho souhlas formalizován. Dále žalobkyně argumentuje, že předložené důkazy představují nepřímé důkazy o vědomosti poskytovatele ohledně postupu žalobkyně a schválení tohoto postupu. Žalobkyně v této souvislosti připomíná, že z četné judikatury vyplývá, že určitou skutečnost lze prokázat i sérií nepřímých důkazů (není tomu tedy tak, že by žalobkyně byla nucena předkládat jen důkazy přímé), což žalobkyně v dané věci činila, žalovaný však předmětné nereflektoval.

10. Žalobkyně je toho názoru, že z předmětných důkazů vyplývá mj. i skutečnost, že pro tvorbu e-learningů nebylo od počátku projektu počítáno s veřejnou zakázkou, a to vše s vědomím a odsouhlasením poskytovatele dotace. Rovněž je patrné, že vlastní tvorba e-learningů čelila mnoha obtížím, z nich některé již žalobkyně popsala ve svých vyjádřeních a podáních činěných v rámci daňového řízení. Jednou z obtíží projektu bylo právě nalezení vhodných autorů pro jednotlivá témata e-learningu a dohodnutí spolupráce s těmito autory. Jak již žalobkyně uvedla, mnozí potenciální autoři spolupráci pro praktickou nezkušenost s novou právní úpravou odmítli, mnozí ji odmítli z časových důvodů.
11. Žalobkyně má v neposlední řadě za nezákonný i právní názor žalovaného vyjádřený v bodě 19 napadeného rozhodnutí, že by snad poskytovatel dotace nemusel v jeho případě postupovat dle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech, který se pohybuje na samé hranici přezkoumatelnosti. Žalobkyně k tomu zdůrazňuje, že poskytovatel dotace ho k navrácení finančních prostředků nevyzval, ač tak dle zákona o rozpočtových pravidlech učinit měl. Tento vadný procesní postup pak zatížil i napadené rozhodnutí, a proto by toto mělo být zrušeno.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout, jelikož vznesené námitky považuje za nedůvodné. Odkazuje na napadené rozhodnutí a argumentuje ke každému žalobnímu bodu.

IV. Ústní jednání

13. V rámci nařízeného jednání setrvali zástupci účastníků na svých dosavadních procesních stanoviscích. Soud při rozhodování věci vycházel ze správní dokumentace předložené žalovaným (součástí byla i prvostupňová správní dokumentace).

IV. Posouzení věci krajským soudem

14. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou.
15. Dle § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
16. Dle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách *zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.*
17. Dle § 13 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách *při stanovení předpokládané hodnoty je zadavatel povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období. To neplatí pro dodávky nebo služby, jejichž jednotková cena je v průběhu účetního období proměnlivá a zadavatel tyto dodávky nebo služby pořizuje opakovaně podle svých aktuálních potřeb; zadavatel je však povinen vždy dodržet zásady podle § 6 odst. 1.*

18. Dle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel se neoprávněným použitím peněžních prostředků rozumí jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.
19. Dle § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech se porušením rozpočtové kázně rozumí *neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu*.
20. Dle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech činí odvod za porušení rozpočtové kázně *v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň*.
21. Ze správního spisu vyplývají následující pro věc podstatné skutečnosti.
22. Žalobkyně realizovala projekt, na který jí byly poskytnuty finanční prostředky z Programu švýcarsko-české spolupráce. Finanční prostředky byly nejdříve poskytnuty Ministerstvem financí ČR Ministerstvu spravedlnosti ČR jakožto příjemci grantu a současně zprostředkujícímu subjektu. Ministerstvo spravedlnosti ČR následně vydalo Podmínky použití finančních prostředků pro realizaci projektu ze dne 1. 6. 2011, ve znění Dodatků č. 1 až 4 (souhrnně jen „podmínky“), na jejichž základě převedlo příslušné peněžní prostředky žalobkyni jakožto konečnému příjemci.
23. Projekt byl rozdělen do 5 aktivit. Jendou z aktivit (konkrétně aktivita č. 4) bylo vytvoření nových vzdělávacích programů a e-learningových modulů.
24. Dle části V odst. 2 bodu 1 podmínky: *„Finanční prostředky jsou určeny pouze pro úhradu oprávněných výdajů projektu, které jsou definovány Pokynem č. 1 Národní koordináční jednotky – Oprávněné výdaje projektu Programu švýcarsko-české spolupráce (dále jen „pokyn NKJ č. 1“). Veškeré výdaje musí být učiněny v souladu s Dohodou o projektu a konečný příjemce je oprávněn použít obdržené finanční prostředky pouze na oprávněné výdaje uvedené v rozpočtu projektu a v souladu s bodem 4 čl. V. těchto Podmínek.“*
25. Dle části VII odst. 1 podmínky: *„Konečný příjemce je povinen při realizaci Projektu zadávat veřejné zakázky dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.“*
26. Dle části VII odst. 2 podmínky: *„Konečný příjemce je povinen při realizaci zadávání veřejných zakázek v rámci Projektu, včetně zakázek malého rozsahu, postupovat v souladu s Manuálem pro zadávání veřejných zakázek pro Program švýcarsko-české spolupráce, zejména informovat NKJ (a MS) o všech krocích v zadávacím řízení a poskytovat jim související dokumentaci ke kontrole nebo pro informaci.“*
27. Dle části 1 pokynu NKJ č. 1: *„Podpora poskytnutá projektům realizovaným v rámci Programu švýcarsko-české spolupráce se vztahuje pouze na oprávněné výdaje. Výdaje jsou oprávněné pro financování, jestliže splňují všechny následující podmínky: ... Při nákupu služeb, dodávek nebo stavebních prací se vždy postupuje podle zákona o veřejných zakázkách č. 137/2006 Sb. a v souladu s dalšími specifickými pravidly Programu švýcarsko-české spolupráce pro zadávání veřejných zakázek, které jsou uvedeny v právním aktu o poskytnutí dotace, Dohodě o projektu a v jejích přílohách a v Manuálu pro zadávání veřejných zakázek Programu švýcarsko-české spolupráce.“*

28. Dle čl. 4 odst. 5 Manuálu pro zadávání veřejných zakázek, verze 9. března 2010: „*Limit pro „přímé“ nákupy v rámci Programu švýcarsko-české spolupráce je stanoven na 10 000 CHF (orientačně 170 000 CZK).*“ Dle čl. 5 odst. 1 zmíněného manuálu: „*Zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod stanovené finanční limity (viz čl. 4).*“
29. Dle čl. 3 odst. 2 bodu 4 Manuálu pro zadávání veřejných zakázek, verze srpen 2013: „*Limit pro „přímé“ nákupy v rámci Programu švýcarsko-české spolupráce je stanoven na 10 000 CHF (orientačně 200 000 CZK), tzn., že se jedná o nákupy do hodnoty 10 000 CHF včetně. Zadavatel se zde ovšem musí řídit přeneseným principem povinnosti sečíst hodnoty obdobných zakázek, přičemž všechny VZ zde spolu souvisí z titulu přiděleného grantu. Pro plnění v hodnotě 10 000 CHF a vyšší již musí být vyhlášena veřejná zakázka.*“
30. Porušení rozpočtové kázně ze strany žalobkyně mělo spočívat v tom, že „*daňový subjekt v letech 2013 až 2016 vyplatil JUDr. J. J. za zhotovení textů pro elektronické vzdělávání v rámci aktivity č. 4 celkem částku ve výši 1 979 068,40 Kč, vč. DPH. Ačkoli se jednalo o plnění stejného druhu uskutečňované za týchž podmínek co do charakteru plnění, zadávané ve stejném časovém období, hodnoty zakázek nebyly sečteny a zhotovení textů bylo zadáno jako samostatná zakázka malého rozsahu s plněním do 10 000 CHF, tj. bez výběrového řízení podle zákona o veřejných zakázkách. Podle Podmínek však na plnění těchto parametrů měla být vyhlášena veřejná zakázka podle zákona o veřejných zakázkách. Daňový subjekt tímto porušil povinnosti stanovené v části V odst. 2 bodu 2.1 a části VII odst. 1 a 2 Podmínek, v § 6 odst. 1 a § 13 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách, bodu 1 Pokynu č. 1 Národní koordinační jednotky (dále jen „Pokyn NKJ č. 1“), v bodu 4.5 a 5.1 Manuálu pro zadávání veřejných zakázek, verze 9. března 2010 (dále jen „Manuál pro zadávání veřejných zakázek 2010“), a v bod 3.2.4 Manuálu pro zadávání veřejných zakázek, verze srpen 2013 (dále jen „Manuál pro zadávání veřejných zakázek 2013“). V rámci kontrolního zjištění č. 2 dospěl správce daně k témuž porušení, a to v případě vyplacené částky ve výši 783 200 Kč v letech 2013 až 2014 JUDr. L. V.*“
31. Hodnoty zmíněných plnění žalobkyně nezpochybňuje. Je však přesvědčena, že pořízením předmětných plnění napřímo se nedopustila porušení rozpočtové kázně.
32. Krajský soud nejprve uvádí, že žalobkyni jako příjemce podpory z veřejných finančních prostředků tížilo prvotní důkazní břemeno, tj. měla povinnost doložit své tvrzení o splnění podmínek pro jejich poskytnutí. Toto důkazní břemeno nelze přenášet na správce daně. K tomu krajský soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2020, č. j. 1 Afs 331/2018-53, kde je uvedeno, že „*[v] případě řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel se použije daňový řád a platí zde pravidla pro dokazování podle jeho § 92 (viz např. rozsudek ze dne 20. 10. 2016, č. j. 2 Afs 102/2016 – 43, totéž platilo za předchozí úpravy daňového řízení zákonem o správě daní a poplatků, viz např. rozsudky ze dne 6. 6. 2013, č. j. 7 Afs 67/2012 – 69, ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 63/2010 – 96, ze dne 6. 11. 2008, č. j. 5 Afs 36/2008 – 146, nebo ze dne 12. 10. 2006, č. j. 5 Afs 59/2005 – 96).*“ Nelze tedy přisvědčit námitce žalobkyně, že v dané věci bylo důkazní břemeno plně na správci daně potažmo žalovaném a že tito své důkazní břemeno neunesli. Porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Hlavní cílem uložení odvodu je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity pro stanovený účel nebo byly použity v rozporu s předem určenými podmínkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46).

33. Žalobkyně v dané věci tvrdila, že ve vztahu k porřízení plnění od JUDr. J. a JUDr. V. dodržela podmínky, za nichž jí byly poskytnuty veřejné finanční prostředky. Proto byla žalobkyně správcem daně oprávněně vyzvána, aby toto své tvrzení prokázala. To se žalobkyni nepodařilo, jak bude rozvedeno níže.
34. Krajský soud připomíná, že poskytnutí podpory z veřejných finančních prostředků je určité dobrodiní, kdy jeho protiváhou je akceptace podmínek poskytnutí podpory (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 – 90). Příjemce podpory z veřejných financí by proto měl předem posoudit své potřeby a jejich kompatibilitu s podmínkami pro čerpání podpory. Přijetím podmínek podpory se totiž příjemce zavazuje, že daným podmínkám své potřeby podřídí. Za dodržení závazných podmínek podpory pak odpovídá výlučně její příjemce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 – 38, 2713/2012 Sb. NSS).
35. Žalobkyně akceptovala mimo jiné podmínku, že pro plnění v hodnotě 10 000 CHF a vyšší již musí být zadána veřejná zakázka, čímž současně deklarovala, že tuto podmínku bude dodržovat. Pokud by žalobkyně nepřislíbila, že na všechna plnění v hodnotě 10 000 CHF a vyšší (e-learningové materiály nevyjímaje), bude zadávat veřejné zakázky, na dobrodiní předmětné finanční podpory by vůbec nedosáhla. Pakliže by tuto podmínku nesplnila a přesto by jí nebyl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, získala by žalobkyně bezdůvodně výhodu oproti těm, kteří se o podporu za daných podmínek odmítli ucházet - vědomi si rizika spojeného s čerpáním podpory. K zisku neopodstatněných benefitů však poskytování podpory z finančních prostředků z veřejných zdrojů rozhodně nemá vést. Bylo proto nezbytné striktně trvat na dodržení dané podmínky.
36. Z tvrzení a důkazů predestřených žalobkyní ve správním (daňovém) řízení je zřejmé, že žalobkyně si před akceptací podmínek musela být vědoma blížící se rekodifikace soukromého práva. Současně žalobkyně již v okamžiku přijetí podmínek nepředpokládala, že by autorem e-learningu mohl být jiný subjekt než soudce či odborný pracovník rezortu justice, ani že by plnění v rámci e-learningu mohlo být zadáno jinak než napřímo. Jak je uvedeno i v samotné žalobě, *„pro tvorbu e-learningů nebylo od počátku projektu počítáno s veřejnou zakázkou“*. Přesto si žalobkyně za daných okolností a po posouzení všech svých potřeb nevyjednala žádné speciální „vyvíňující“ podmínky pro pořizování e-learningových materiálů. Žalobkyně tedy v okamžiku přijetí podmínek musela být zcela srozuměna s tím, že pokud hodlá zadat zakázku na vypracování e-learningových materiálů napřímo, může tak učinit pouze v případě zakázky, jejíž hodnota bude limitována částkou 10 000 CHF.
37. Žalobkyně namítá, že následně poskytla příslušnému orgánu (Ministerstvu spravedlnosti ČR) či zaměstnancům ministerstva účastnícím se řídicího výboru projektu informace, ze kterých muselo být zřejmé, že nebude moci podmínky podpory dodržet a že zakázky na vypracování předmětných e-learningových materiálů je nezbytné zadat napřímo a že hodnota těchto zakázek bude vyšší než 10 000 CHF, a že se jí ze strany příslušného orgánu dostalo opakovaných konkrétních ujištění, která vzbudila její legitimní očekávání, že při zadávání dotčených plnění napřímo postupuje v souladu s podmínkami podpory. K tomu krajský soud uvádí, že z judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) a z ní vycházející judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že příjemce dotace se může dovolat zásady legitimního očekávání v případě, kdy mu je poskytnuto ze strany příslušného orgánu konkrétní a kvalifikované (vážné) ujištění, že počínání příjemce dotace není v rozporu s podmínkami pro poskytnutí dotace. Tato ujištění musí být v souladu s použitelnými právními předpisy (viz např. rozsudky SDEU ze dne 13. 3. 2008,

Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další, spojené věci C-383/06 až C-385/06, ze dne 25. 3. 2010, Sviluppo Italia Basilicata, C - 14/08, a ze dne 21. 12. 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10; rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 - 38, a ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014 - 43). Jak k tomu uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-52, „[j]de tedy zpravidla o situaci, kdy příjemce dotace neví, jak má přesně postupovat, a proto se obrátí na poskytovatele dotace, aby mu určitý postup poradil nebo výslovně příjemcem navržený postup potvrdil jako souladný s pravidly poskytnuté dotace. Pokud pak příjemce v souladu s takto daným ujištěním jedná, má být chráněno jeho legitimní očekávání.“

38. S ohledem na výše uvedené tak požadavek daňových orgánů na poskytnutí konkrétního a kvalifikovaného ujištění ze strany příslušného orgánu nelze vykládat jako žalobkyní namítaný projev přehnaného formalismu.
39. Krajský soud po prostudování správního spisu dospěl k závěru, že Ministerstvo financí ČR příp. řídicí výbor ani Ministerstvo spravedlnosti ČR neposkytly žalobkyni taková „konkrétní ujištění“, která by odpovídala požadavkům uvedeným v citované judikatuře. Krajský soud se tak stran hodnocení důkazů ztotožnil se žalovaným a jeho závěry považuje za správné a přesvědčivé a skutkový stav za dostatečně zjištěný.
40. Z důkazů předložených žalobkyní nelze vysledovat, že by žalobkyně konkrétně a výslovně uváděla, že v budoucnu nebude s to splnit podmínky pro poskytnutí finančních prostředků nebo že by příslušný správní orgán či řídicí výbor jakkoli hodnotily, zda konkrétní postup žalobkyně spočívající v přímém výběru zpracovatelů e-learningových materiálů v hodnotě vyšší než 10 000 CHF je či není v rozporu s podmínkami podpory či v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, a že by žalobkyni výslovně ubezpečily, že ohledně plnění podmínek poskytnuté podpory je v pořádku, pokud v případě e-learningu budou vybráni napřímo dodavatelé i v případě, že hodnota plnění bude vyšší než 10 000 CHF. Tomu odpovídá i sdělení ministerstev, že nevydala žádná stanoviska či doporučení ohledně možnosti žalobkyně postupovat jinak, než jak je stanoveno v podmínkách (viz bod 44 napadeného rozhodnutí). Tím, že žalobkyně bez výslovného ubezpečení ze strany příslušných orgánů pořizovala plnění v hodnotě vyšší než uvedený limit, sama dobrovolně podstoupila riziko, že jí bude vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně.
41. Ani žalobkyní akcentovaný zápis z jednání řídicího výboru ze dne 15. 12. 2011 není podle názoru krajského soudu v podrobnostech natolik určitý, aby na jeho základě mohlo být osvědčeno resp. založeno legitimní očekávání žalobkyně ohledně toho, že při zadávání prací na e-learningu právě v hodnotě převyšující 10 000 CHF postupovala v souladu s podmínkami poskytnuté podpory a se zákonem o veřejných zakázkách. Touto spornou otázkou se zápis z jednání řídicího výboru nijak konkrétně nezabývá. Část zápisu „e-learningové moduly – i tento bod plánu VŘ byl již uspokojivě vysvětlen“ tak nelze chápat jako prominutí nedodržení pravidel pro výběr dodavatelů.
42. Žalobkyně brojí proti závěru žalovaného, „že uvedené jednání řídicího výboru se konalo mnohem dříve, než bylo samotnému odvolateli známo, jak velký objem plnění bude třeba pro dva předmětné moduly civilního a trestního práva a že se rozhodne pro zvolení pouze dvou zpracovatelů těchto plnění“ (viz bod 40 napadeného rozhodnutí). K tomu krajský soud uvádí, že dílčí závěr žalovaného o nevědomosti žalobkyně ohledně rozsahu plnění a jeho dodavatelích v okamžiku jednání řídicího výboru nebyla skutečností, která by sama o sobě

vedla k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Z tohoto pohledu je žalobkyní napadený dílčí závěr žalovaného pro rozhodnutí soudu nepodstatný. I pokud by žalobkyně v době předmětného jednání řídicího výboru věděla, jaká bude skutečná hodnota dotčených plnění a kdo bude dodavatelem těchto plnění, jak tvrdí, nezměnilo by to ničeho na závěru, že se žalobkyni nepodařilo prokázat, že se jí dostalo „konkrétního ujištění“ ze strany poskytovatele dotace.

43. Rovněž skutečnost, že žalobkyně obeznámila Ministerstvo spravedlnosti ČR (a jeho prostřednictvím případně i Ministerstvo financí ČR) se svým počínáním v rámci projektu nelze vnímat jako „konkrétní ujištění“ ve smyslu výše zmíněné judikatury. To, že ministerstva na základě informací poskytnutých žalobkyní neodhalila porušení podmínek, nesignalizovala, že k žádným pochybením skutečně nedošlo. Odpovědnost žalobkyně by nevylučovalo nebo neomezovalo ani případné opomenutí ministerstev či řídicího výboru upozornit na nesrovnalosti při zadávání prací na projektu. Legitimní očekávání příjemce podpory totiž nemůže založit ani vědomost poskytovatele finančních prostředků o jeho pochybení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019-52, bod 60). Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce podpory zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny jejím poskytovatelem či jiným kontrolním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2020, č. j. 9 Afs 441/2018-52).
44. Žalobkyně dále namítala možnost použití jednacího řízení bez uveřejnění. K tomu krajský soud uvádí, že jednací řízení bez uveřejnění může zadavatel použít výhradně za podmínek stanovených v § 23 zákona o veřejných zakázkách. Podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách *veřejná zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem*. Důkazní břemeno ohledně naplnění zákonných podmínek nese zadavatel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2015, č. j. 8 As 149/2014 – 68). Žalobkyně by unesla toto důkazní břemeno, pokud by z jí předložených důkazů jednoznačně vyplynulo, že zadání vypracování e-learningových materiálů určitým dodavatelům bylo absolutně nezbytné. Jedinečné postavení vybraných dodavatelů by muselo vyplývat z jejich speciálních schopností umožňujících jim jako jediným zpracovat e-learningové materiály. Žalobkyně sice tvrdila, že neexistoval subjekt odlišný od vybraných dodavatelů, jež by byl schopen realizovat předmětné plnění, nicméně nepředložila jakékoliv důkazy, které by vypovídaly o objektivní, skutečné nemožnosti jiných než vybraných dodavatelů splnit předmětné zakázky. Nebyly předloženy ani listinné důkazy, na základě kterých by bylo možné ověřit, zda a jakým způsobem byli osloveni ostatní potenciální dodavatelé (uchazeči o zakázku). Bez jakýchkoli důkazů by stav „exkluzivity“ byl nastaven toliko žalobkyní resp. jejími preferencemi, což nemůže podle krajského soudu obstát jako důvod pro zadání zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění. Žalobkyní uváděná skutečnost, že zadání plnění napřímo bylo jedinou reálně možnou cestou, tak zůstala pouze v rovině tvrzení. S ohledem na rozložení důkazního břemene v případě prokazování naplnění podmínek pro jednací řízení bez uveřejnění není na správních orgánech (potažmo ani na soudu), aby tvrzení žalobkyně vyvracely.
45. Žalobkyně také zjevně od počátku předpokládala, že potenciální dodavatelé e-learningových materiálů z řad soudců by nesměli na základě zákona o soudech a soudcích soutěžit o předmětná plnění zadaná ve formě veřejné zakázky. Krajský soud tento názor

žalobkyně nesdílí. Zákon o soudech a soudcích ani zákon o veřejných zakázkách neobsahuje jakékoli ustanovení, které by soudce jako potenciální uchazeče o veškeré veřejné zakázky vylučovalo. Pokud žalobkyně vybraní dodavatelé nebyli ničím omezeni, aby uzavřeli smlouvy o dílo ohledně zpracování e-learningových materiálů, pak logicky nemohli být omezeni v účasti na zadávacím řízení, kde by toliko soutěžili o pouhou možnost uzavření těchto smluv (argument *á maiori ad minus*).

46. Z pohledu krajského soudu tedy žalobkyně měla přistoupit k zadání veřejné zakázky na předmětná plnění (s možností nastavení kvalifikačních požadavků, bez jejichž splnění se dodavatel o veřejnou zakázku nemůže úspěšně ucházet), přičemž v zadávacím řízení by mohla být postavena najisto právě skutečnost, že kromě vybraných dodavatelů neexistovaly jiné subjekty, které by byly schopny splnit podmínky zadávacího řízení veřejné zakázky.
47. S ohledem na výše uvedené dospěl krajský soud k závěru, že z důvodu absence jakékoli soutěže o předmětná plnění (převyšující hodnotu 10 000 CHF) mohlo dojít k vlivu na výběr nejvhodnější nabídky. Znemožnění soutěže v daném případě způsobila svým celkovým postupem samotná žalobkyně. Krajský soud tak nemůže přisvědčit tvrzení žalobkyně, že pokud poptávala a následně pořídila předmětná plnění bez zadání veřejné zakázky, byl její postup transparentní a nediskriminační.
48. Ačkoli krajský soud rozumí tomu, že v dané věci bylo přímé pořízení plnění vedeno snahou žalobkyně o dosažení e-learningových výukových materiálů v nejlepší možné kvalitě, nemůže odhlédnout od důsledku počínání žalobkyně, která zadala několik souvisejících plnění napřímo vybraným dodavatelům, přestože při součtu hodnota plnění převyšovala 10 000 CHF, a žalobkyně tak byla povinna provést zadávací řízení v režimu veřejných zakázek.
49. Žalobkyně rovněž argumentovala, že dodržela účel dotace. Naplnění účelu dotačního programu nerozporuje ani žalovaný. Nicméně pojem „neoprávněné použití finančních prostředků“, o kterém hovoří výše zmíněný § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidel nelze vykládat úzce pouze ve smyslu užití dotace v rozporu s účelem, k němuž byla poskytnuta. Za neoprávněné použití prostředků je nutné považovat i porušení podmínek poskytnutí dotace. K tomu je třeba zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 10 Afs 196/2018-52, ve kterém bylo s poukazem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33 uvedeno, že každé porušení dotačních podmínek (které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné) zakládá porušení rozpočtové kázně. O porušení rozpočtové kázně se bude jednat i tehdy, pokud porušení dotačních podmínek nemělo vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován. Opačný výklad by závažným způsobem narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu. Příjemci dotací by totiž nebyli žádným způsobem motivováni k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohli by na jejich plnění zcela rezignovat. Rozšířený senát zdůraznil, že poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Závažnost porušení dotačních podmínek se zohlední až při rozhodování o výši odvodu.
50. Žalobkyně závěrem namítala, že ji měl poskytovatel dotace vyzvat k navrácení finančních prostředků dle § 14f zákona o rozpočtových pravidel, což neučinil, pročez by mělo být napadené rozhodnutí zrušeno.

51. Dle § 14f zákona o rozpočtových pravidlech *poskytovatel bez zbytečného odkladu písemně vyzve příjemce dotace k provedení opatření k nápravě v jím stanovené lhůtě, pokud se na základě kontrolního zjištění důvodně domnívá, že příjemce dotace v přímé souvislosti s ní porušil podmínku ...* (odst. 1), *poskytovatel písemně vyzve příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části v jím stanovené lhůtě, pokud se na základě kontrolního zjištění důvodně domnívá, že příjemce dotace v přímé souvislosti s ní ...* (odst. 3) (zdůraznění provedeno zdejším soudem).
52. Žalovaný v bodě 19 napadeného rozhodnutí uvedl, že se ztotožnil se stanoviskem Ministerstva spravedlnosti ČR, že aplikace § 14f zákona o rozpočtových pravidlech nebyla na místě, protože se v daném případě nejednalo o poskytnutí dotace, ministerstvo tudíž nevystupovalo v pozici poskytovatele dotace a žalobkyně nebyla v pozici příjemce dotace.
53. Krajský soud dospěl k závěru, že v dané věci poskytovatel dotace (případně správce daně) skutečně neměl povinnost vydat výzvu dle § 14f zákona o rozpočtových pravidel, nicméně z jiných důvodů než žalovaný. Názor žalovaného vyjádřený v bodě 19 napadeného rozhodnutí krajský soud nesdílí a považuje ho za příliš formalistický, ovšem bez vlivu a zákonnost napadeného rozhodnutí. Je třeba vyjít ze smyslu uvedené právní úpravy, kterým je především upozornit příjemce dotace na skutečnost, že se (dle názoru poskytovatele) dopustil pochybení a porušil podmínky, za nichž mu byla dotace poskytnuta, a umožnit mu dotaci, popř. její část, bez jakékoli sankce vrátit. Žalobkyně byla příjemcem podpory z veřejných finančních prostředků a proto by i u ní měla být preferována dobrovolná náprava v případě nedodržení podmínek této podpory před uložením odvodu za porušení rozpočtové kázně. Takový postup ze strany správních orgánů považuje krajský soud za nezbytný i s ohledem na zásadu dobré správy.
54. Nicméně z dikce zákona a rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018 - 28 , či ze dne 23. 11. 2020, č. j. 2 Afs 136/2019 - 27, jednoznačně vyplývá, že povinnost vydat výzvu dle § 14f má poskytovatel dotace (případně správce daně) pouze v situaci, kdy daňovému řízení předcházela kontrola provedená poskytovatelem.
55. V daném případě poskytovatel dotace vlastní kontrolu neprováděl a Ministerstvo spravedlnosti ČR v návaznosti na upozornění o možném pochybení v auditní zprávě ze dne 4. 4. 2017 pouze podalo správci daně podnět k prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně. Porušení rozpočtové kázně tak bylo autoritativně zjištěno až v průběhu daňové kontroly. Jednalo se tedy o jinou situaci, než na jakou míří hypotéza předmětného ustanovení § 14f zákona o rozpočtových pravidel a proto ve výsledku vydání výzvy podle § 14f nebylo namístě. Námitce žalobkyně, že absence výzvy § 14f zákona o rozpočtových pravidel vedla k nezákonnosti napadeného rozhodnutí, proto nelze přisvědčit.

VI. Závěr a náklady řízení

56. Krajský soud na základě výše uvedených skutečností neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
57. Výrok o náhradě nákladů řízení vycházel z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak

jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 22. 9. 2022

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu